

Hajdú Zoltán<sup>1</sup>

## Kárpátalja: egy államhatárookra vetett régió<sup>2</sup>

**ABSZTRAKT:** Kárpátalja egy nagyon speciális területi és politikai földrajzi helyzetben van. Négy szomszédja van (Lengyelország, Szlovákia, Magyarország Románia) különböző államhatárokkal. Az Európai Unió számára kulcsfontosságú a határokon átnyúló együttműködés és regionális fejlesztés. A magyar ukrán közös határ az egyik legérdekesebb határszakasszá vált az Unió határai közül. Az interregionális együttműködések jelentősége folyamatosan növekszik.

**KULCSSZAVAK:** Kárpátalja, földrajzi elhelyezkedés, politikai földrajzi helyzet, határon átvívelő kapcsolat, regionális fejlesztés

### 1. Bevezetés

A mai Kárpátalja (ukrán térszemléletben és közigazgatási egységként „Kárpáton-túli oblaszty”) viharos történelmi fejlődési pályát futott be a XX. században. A térség életének meghatározó elemei az államterületi változások és az államhatárok jellegének alapvető módosulásai voltak. 1920-ban nemzetközi jogilag (a trianoni békeszerződéssel) elveszítette több évszázados kötődését Magyarországhoz. 1920–1938 között a Csehszlovák Köztársaság keretei között elsődleges stratégiai funkciója az volt, hogy kapcsolatot teremtsen Romániával. A terület az új csehszlovák állam leginkább periférikus, gazdaságilag a leggyengébben fejlett területe volt. 1938-ban nemzetközi döntőbírósaági határozattal (első bécsi döntés) az alföldi, magyarok lakta részek visszakerültek Magyarországhoz, majd 1939-ben egyoldalú magyar katonai akció keretében a ruszin többségű, hegyvidéki területek is Magyarország részévé váltak ismét. 1944 őszétől a régió előbb szovjet katonai megszállás alá került, majd 1945-ben formálisan is a Szovjetunió részévé vált.

A szovjet korszakban az ország egyik nyugati kapuját jelentette, s azon túl egy fontos perifériáját képezte a térség. A legfontosabb stratégiai tartalma a katonai felvonulási területjelleg lett (Magyarország felé 1956-ban, Csehszlovákia irányába 1968-ban). A katonai jellegen túl „infrastruktúra-áteresztő és kapcsolattartó terület volt”, rajta keresztül áramlott a Szovjetunióból vasúton, kőolaj- és gázvezetéseken, villamos távvezetéseken az áru és főleg az energia Csehszlovákia és Magyarország felé. Lengyelország rövid kárpátaljai határszakasza csekély jelentőségű volt. Románia

- 1 Hajdú Zoltán, tudományos tanácsadó, egyetemi tanár, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
- 2 A tanulmány az 114468 számú OTKA keretében készült.

irányába csak járulékos kapcsolatok maradtak meg, illetve épültek. A közúti kapcsolat minden szomszédos ország felé kisebb jelentőséggel bírt.

Ukrajna a Szovjetunió megszűnése után „szláv államközösség” (Fehéroroszország, Oroszország, Ukrajna), majd a Független Államok Közössége (FÁK) alapító tagjaként mintegy újra a „keleti világba” került. Az új ukrán állam megalakulásától kezdve súlyos, folyamatosan elodázott belső válságokkal küzd. Sem a gazdaság, sem a társadalom, sem pedig a többpárti parlamenti demokrácia konszolidációjára nem került sor. A kiélesedő válságokat 2004-ben a „narancsos forradalommal”, 2013-ban a törvényesen megválasztott elnök megbuktatásával vélték megoldani.

Az 1992-ben új nevet és részben új tartalmat kapó európai integráció, az Európai Unió (a továbbiakban EU) Ukrajna létrejöttékor jelentős részben önmagával volt elfoglalva, így az új Ukrajna sajátos helyzetbe került az önmagát újraforgalmazó, mélyülő EU és a szétesett Szovjetunió helyén formálódó, bizonytalan tartalmú FÁK között. Az USA ekkor még csak távoli szemlélője volt az eseményeknek. Az új Ukrajna alapvető geopolitikai struktúráját tekintve az EU és az új Oroszország közötti viszonyrendszerben jelent meg, amely több bizonytalanságot hordozott, 2013–2015-ben pedig kiéleződött. Területi, népességi, gazdasági, katonai stb. adottságai alapján az új Ukrajna középhatalomként határozódott meg a nemzetközi politikában, de középhatalmi státusza leginkább katonai potenciálján alapult.

Ukrajna a megalakulásakor nemcsak Európa második legnagyobb területű országa volt (Oroszország után), hanem a területén helyezkedett el a világ harmadik legnagyobb atomfegyver arzenálja is. (Nem Ukrajna rendelkezett az atomfegyverek felett közvetlenül, de a nagyhatalmak mégis rászorították az országot arra, hogy átadja a fegyvereket Oroszországnak, s aláírja az atomfegyverek elterjedését megakadályozó szerződést.) Az új, jelentős atomfegyver-arzenállal rendelkező, belső bizonytalanságokkal küzdő Ukrajna nagy kockázatot jelentett a nagyhatalmak számára.

Lengyelország és Magyarország 1999. évi, majd Szlovákia és Románia némileg későbbi NATO-, majd Lengyelország, Szlovákia, Magyarország 2004. évi és Románia 2007. évi EU-tagságával Ukrajna és részeként Kárpátja az EU és a NATO keleti szomszédságának jelentős tényezőjévé vált.

Az egymásmellettiesség, a szomszédság önmagában véve nem generál államhatárokon átnyúló kapcsolatokat, a határ lehet zárt és nyitott is. Politikai akaratok, érdekek és kölcsönös előnyök kellenek a határon átnyúló területközi kapcsolatok építéséhez. A magyar–ukrán kétoldalú kapcsolatokat 1991 után két meghatározó szakaszban (Magyarország EU-tagsága előtt, illetve után) kell szemlélnünk. 2004 után az EU külső határainak szinte minden vonatkozása a közösségi politika részévé vált. A határon átnyúló kapcsolatok fejlesztését illetően közös az EU, Ukrajna és Magyarország érdekeltsége. 2013-tól feszültségek jelentek meg a kétoldalú kap-

csolatokban. A magyar kormányzat a globális, európai érdekek mellett a kárpátaljai magyarság érdekeinek a védelmét is felvállalta.

## 2. Kárpátalja földrajzi fekvésének meghatározó eleme:

### Ukrajna egyik legsajátosabb határrégiója

Ukrajna etimológiailag sajátos történeti tartalommal jelent meg: „határterület”, „határtérség” jelentéssel. Ez a fajta történeti fogalom sajátos módon újraéledt, újrahatározódott a függetlenség 1991. augusztusi kinyilvánítása, majd decemberi megszerzésével.

Ukrajna területe (603 628 km<sup>2</sup>) alapján Európa második legnagyobb területű állama (az európai kontinens 5,7%-kát foglalja keretbe). Az ország rendkívül változatos természeti struktúrákat foglal keretbe (*Izsák*, 2007). Az ország nem csak területi nagysága, de szomszédsági környezete okán is kiemelkedő stratégiai jelentőséggel bír. A Szovjetunió felbomlása után Ukrajna egyszerre választja el és köti Oroszország törzsterületét (nem beszélünk a kalinyingrádi körzetről) Közép-Európa, majd az Európai Unió irányába.

Népességszáma fokozatosan csökken (a függetlenség kikiáltásakor 51 millió, 2010-ben a becslések szerint már csak mintegy 45 millió fő), több kutató demográfiai katasztrófáról beszél az ország esetében. A kifelé irányuló migráció erős (*Kincses* (szerk.), 2011), a természetes szaporodás alacsony, a születéskor várható átlagos életkor a férfiak esetében riasztóan alacsony.

Kárpátalja a maga 12800 km<sup>2</sup> területével (Ukrajna területének 2,1%-a) és a mintegy 1,2 millió fős lakosság-számával (az ország népességének 2,6%-a) a kis területű és alacsony népességszámú oblasztok közé sorolható. A régió igazi fontosságát politikai földrajzi fekvése, „államhatárookra-vetettsége” adja (1. ábra). Lengyelországgal 33 km, Szlovákiával 99 km, Magyarországgal 130 km, Romániával 205 km hosszú határa van az oblasztynak. A terület földrajzi fekvésének legalapvetőbb meghatározottsága, hogy nem csak Ukrajnán belül periférikus, de a szomszédos országok fővárosaihoz, fejlett magterületeihez képest is az. Ez a meghatározottság – Ukrajnát leszámítva – zárt határok mellett nem bírna különösebb jelentőséggel, de a meg-, illetve kinyíló határok esetében nagy fontosságúvá vált.

Az Ukrajnához tartozó Kárpátalja és Lengyelország közös határa csak minimális kapcsolatrendszerként jelent, a két ország fő érintkezési felülete az oblasztytól északra húzódik. A Kárpátalja és Szlovákia között húzódó államhatár az adott relációban mindkét fél számára teljes érintkezési és kapcsolattartási vonalat jelent. A Kárpátalja és Magyarország közötti határszakasz ugyan rövid, de mindkét fél szempontjából meghatározó jelentőségű. Románia felé csak kisebb jelentőséggel bír a kárpátaljai határ, a fő érintkezési területet nem ez a határszakasz jelenti a két ország számára.

*1. ábra: Kárpátalja: az államhatárokra vetett régió*

A régió lakosságának döntő többsége ukrán (és rutén), de több őshonos (magyar, román, szlovák és szórványosan lengyel) kisebbség is jelen van a területen. A szovjet időszakban jelentős számú orosz nemzetiségű lakos költözött a területre, különösen a városokba.

A Szovjetunió utolsó népszámlálása szerint mintegy 155 ezer magyar élt Kárpátalján (a közigazgatási egység lakosságának 12,5%-a), s ezek jelentős része a magyar-ukrán államhatárral párhuzamos zónán belül helyezkedett el. A terület magyarsága csak 1989-től kezdve, majd az ukrán függetlenség kivívása után alakíthatott ki szorosabb kapcsolatokat az anyaországi területekkel. A korábban zárt államhatár átjárhatóvá vált.

Az 1991. évi függetlenné válásakor Ukrajna egészében véve a korábbi Szovjetunió fejlettebb területei közé tartozott, s az országban jelentős ipari, tudományos, technológiai potenciál halmozódott fel. Ugyanakkor az ország alapvető strukturális egyensúlyi zavarok közé került.

Ukrajna függetlenné válásától kezdve az EU fokozatosan kiterjesztette a figyelmét az új országra, kiépítette a párbeszéd intézményes rendszerét (az EU függetlenségének kikiáltása után szinte azonnal elismerte a független ukrán államot, diplomáciai kapcsolatok felvétele az elsők között történt meg). Ukrajna politikai elitje úgy vélte, hogy az ország széles körű és azonnali EU gazdasági támogatásban fog részesülni, de az EU főként politikai (biztonságpolitikai, külpolitikai) partnerként tekintett Ukrajnára. Az EU–Ukrajna kapcsolat alakulását mindenkor jelentős

mértékben befolyásolta az EU–Oroszország kapcsolatok alakulásának a szintje és iránya. Ukrajna így valójában sajátos ütköző terület jelleget kapott az EU megítélésében.

1991 után az ukrán politikai elit megkezdte a nyugati orientáció felé fordulást, első lépésben a külgazdasági stratégia úgy jelent meg, hogy Ukrajna Oroszország és Nyugat-Európa között egyfajta híd szerepet fog betölteni. Az export – import forgalomban jelentős, hektikus mozgások alakultak ki: 1992-ben az összes ukrán export 47,3%-a irányult az akkori EU-15 országokba, mely 1994-re mindössze 7%-ra esett vissza. Az import területén hasonló folyamatok játszódtak le: 1993-ban az ukrán import 50,1%-a származott az EU-15 országokból, 1993-ban mindössze 7,6%.

1998-tól Kárpátalja területén megindult a különleges gazdasági övezetek létrehozásának tényleges folyamata. (Korábban is felvetődött ennek szükségessége, de a belpolitikai viták miatt kudarcot vallottak a törekvések.) Ezekbe az övezetekbe kívánták vonzani a külföldi tőkét, így a szomszédos országok befektetőit is.

Létrejöttek a politikai kapcsolattartás intézményesített formái: EU–Ukrajna csúcstalálkozók, a miniszteri szintű együttműködés keretei, szakértői szintű bizottságok és albizottságok, parlamentek közötti együttműködési bizottság stb.

Kezdetben tíz, majd később hét kiemelt területen külön is hangsúlyozták az együttműködés fontosságát: energia, kereskedelem és befektetések, igazságügyi és belügyi, az ukrán struktúrák közelítése az EU-ban kialakultakhoz, környezetvédelem, közlekedés, határon átnyúló kapcsolatok, tudományos együttműködés, technológiai és világűrbeli együttműködés. Az EU egyszerre sürgette a terrorizmus elleni együttműködést, az ukrán terület fegyvermentesítését, a regionális és nemzetközi együttműködés kiterjesztését, a jogállam, a demokrácia, az emberi jogok és sajtószabadság megerősítését.

A mi szempontunkból kiemelkedő jelentősége van a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztése melletti közös elkötelezettségnek. Az ország geopolitikai fekvése alapvető jelentőségű az EU, sőt sok tekintetben az egész Európa számára és szemszögéből. Ukrajna nyugati régiói szoros kapcsolatokat ápolhatnak az EU határmenti régióival. Erre mindkét fél késznek jelentette ki magát. (Önálló albizottságot hoztak létre az EU és Ukrajna között a határ menti és határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésére, mely rendszeresen ülésezik).

1999-ben az EU elindította a PHARE, TACIS kezdeményezéseket, az ukrán határokon is átnyúló kapcsolatépítés új folyamatait. Az ukrán kormányzat külön határozatot adott ki az euroregionális kezdeményezések és a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésének támogatása ügyében. Az 1999 decemberében elfogadásra került az 1999/877/CFSP dokumentum, melyben az Európai Tanács meghatározta az Ukrajnával való együttműködés stratégiai kérdéseit, kinyilvánította, hogy az EU

stratégiai partnernek tekinti Ukrajnát, mégpedig a közös értékek és érdekek bázisán. A béke, a stabilitás és a prosperitás jegyében kívánja a jövőben építeni a kétoldalú kapcsolatokat. 1991–2001 között az EU összesen mintegy 1072 millió euró összegű támogatást nyújtott Ukrajnának. Az akcióprogramok keretében 464 millió, más programok révén pedig 608 millió euró érkezett az országba.

2003 decemberében – készülve a 2004. évi bővítésre – az EU meghirdette az Új Szomszédságpolitikai Programot (ENP), amely magában foglalta Ukrajnát is. Az EU az ENP keretei között érdekelt volt a határos területek és az egész Ukrajna gazdasági-társadalmi stabilizálásában (<http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index-en.html>). Az ENP elsődleges célja az volt, hogy a 2004. évi kibővülés után ne jöjjenek létre újabb falak a szomszédsági környezetben, a stabilitás, a biztonság erősödjék, és a jólét emelkedjen a szomszédos területeken.

Az Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz (ENPI) révén megteremtették az ENP által felvállalt programok részbeni finanszírozásának a lehetőségét is. 2004 decemberében a Bizottság felvázolta az első akcióterveket is, melyek akkor Ukrajnát éppen a teljes belső alkotmányos és politikai káosz állapotában találta. A Bizottság fontolgatta Ukrajna részvételének a felfüggesztését, de a helyzet belső, békés megoldódása miatt végül is elállt ettől.

Az Ukrán Külügyminisztérium honlapja ([www.mfa.gov.ua/mfa/en](http://www.mfa.gov.ua/mfa/en)) folyamatosan megjeleníti Ukrajna európai uniós stratégiáját, politikájának legfontosabb céljait, az európai integráció eseményeit, folyamatait, dokumentumait teljes részletességgel közli. Az ukrán külügyi vezetés fontosnak tartja a folyamatok külső és belső kommunikációját egyaránt.

A 2004. évi „narancsos forradalom” az ukrainai civil társadalom tömegesedésének és megerősödésének az időszaka is volt. A politikai pártok játszották ugyan a fő szervezői szerepet, de a civil társadalom mozgósítása minden korábbihoz képest nagyobb jellegű volt. 2005-ben Ukrajna feloldotta az európai uniós polgárok vízumkötelezettségét, ezzel egyoldalúan megnyitotta az EU polgárai felé a szabad beutazás lehetőségét. Az ország nem kötötte feltételekhez ezt a lépést, de egyértelművé tette, hogy valamilyen könnyítést vár az EU részéről a beutazásokat illetően.

2006 januárjában az orosz-ukrán „gázvita” azt jelentette az EU számára, hogy mindkét felet illetően egyfajta bizonytalansággal kell számolnia. Ukrajna ugyan többször bizonygatta, hogy érdekelt a tranzitszállítások folyamatosságában és biztonságában, de a gondok hosszabb időn keresztül megmaradtak. Energetikai kapcsolat, vezetékek-tranzit azzal járt, hogy létrejött egy sajátos kétoldalú „energiadialógus” az EU és Ukrajna között. Az EU által importált teljes földgázmennyiség mintegy 40%-a Ukrajnán keresztül érkezik.

Az EU 2007-ben elfogadta Ukrajnára vonatkozóan a Country Strategy Paper 2007–2013 című dokumentumot, valamint a 2007–2010 közötti évekre szóló Natio-

nal Indicative Programme című anyagot. 2013-ig Ukrajna, illetve Kárpátalja szinte kivétel nélkül részt vesz az EU keleti határát érintő európai uniós programokban.

A nagy geopolitikai és geostratégiai játszmában 2013-ban előbb Oroszországgal kívánt Ukrajna vezetése stratégiai partnerséget kialakítani, majd a törvényesen megválasztott államfőt és kormányt elsöprő belső megmozdulások után az EU-val kötött társulási megállapodást. A Krím félsziget orosz elcsatolása, a Kelet-Ukrajnában kibontakozó szeparatista lázadások után az ország keleti felében háborús övezet alakult ki.

### 3. A magyar–ukrán államközi kapcsolatok és a határon átnyúló regionális együttműködések

A magyar–szovjet viszonyban korábban a közös államhatár egyfajta „szocialista vasfüggönyként” jelent meg a lakosság döntő része szempontjából. Az államhatáron keresztül óriási mennyiségű anyagszállítások folytak mindkét irányban (Záhony Európa legnagyobb „szárazföldi tengeri kikötője” volt) a formalizált, hivatalos kapcsolatok és szolgálati személyi mozgások intenzívek voltak, de a határ két oldalán élő lakosság között (szovjet megfontolásokból) szinte alig voltak személyes kapcsolatok. 1988–1989 fordulójától került sor a szovjet oldalon egyfajta „határnyitásra”. Megnőtt a Kárpátalján élő magyar nemzeti közösség belső és Magyarország irányába a külső politikai mozgásteret. Az új átkelőhelyek megnyitásával is lehetővé tették a magyar állampolgárok nagyobb számú beutazását a kárpátaljai területekre.

Magyarország az érvényes és eredményes ukrán népszavazás után, még a Szovjetunió felbomlása előtt, az elsők között ismerte el Ukrajna függetlenségét (1991. december 3.) és felvette vele a diplomáciai kapcsolatokat. A magyar–ukrán államközi kapcsolatokat, illetve az államhatáron átnyúló struktúrák formálódását a Szovjetunió felbomlása (1991. december 25.) és Ukrajna függetlenné válása alapvetően meghatározta. A korábban kiépült vonalas infrastrukturális hálózatok fenntartásán túl, szinte minden elemében új alapokon kellett megindítani mind az államközi, mind pedig a területközi és az államhatárokon átnyúló kapcsolatok formálását.

Ukrajna Európa második legnagyobb területű és ötödik legnépesebb országaként, rövid ideig erős atomhatalomként lett Magyarország új szomszédja. Az ország gazdasági potenciálja jelentős volt, ugyanakkor a függetlenné válás után mintegy egy évtizedig gazdasági válságban, s lényegében folyamatos kül- és belpolitikai bizonytalanságban volt.

Az 1991. december 6-án aláírt magyar–ukrán alapszerződés lerakta a kétoldalú kapcsolatok alapjait, s megfogalmazták a hosszabb távú együttműködés céljait. Az ukrán parlamentben gond nélkül ratifikálták az alapszerződést, a magyar országgyűlésben csak az ellenzék szavazataival sikerült ez, a kormánykoalíció jobboldali kép-

viselői az alapszerződés ellen szavaztak. Az alapszerződés aláírása, illetve ratifikálása Magyarországon szinte a kormányzó koalíció belső válságához vezetett. 1991–2011 között mintegy 40 nagy jelentőségű államközi szerződés jött létre a két ország között. Ha áttekintjük a szerződések tematikáit, akkor azt mondhatjuk, hogy azok átfogják a gazdasági, politikai, kulturális, oktatási területek jelentős részét, átfogó módon rendezik a kétoldalú kapcsolatok minden lényegi kérdését (<http://www.mfa.gov.ua/hungary/publication/content/8805.htm>)

A magyar–ukrán kormányközi vegyes-bizottság több területre kiterjedően folyamatosan vizsgálta a kétoldalú kérdéseket, különösen aktív volt a kisebbségi ügyeket elemző vegyes-bizottság munkája. A két ország közötti kapcsolatok keretei között kiemelt területnek számítanak a kisebbségi kérdések, a Kárpátalján élő magyarok helyzetének alakulása. 1992 augusztusában a két kormány területfejlesztési együttműködési szerződést írt alá, amelyben megfogalmazták a közös határtérség kiemelt fejlesztésében való, közös érdekeltségüket.

1993 áprilisában Antall József magyar miniszterelnök és Leonyid Kucsma ukrán elnök Kijevben megerősítette, hogy a két ország között nincsenek érdemi vitás kérdések, kinyilatkoztatták, hogy mindkét állam érdekelt a kétoldalú kapcsolatok átfogó és dinamikus fejlesztésében. (1991-től rendszeresek a magas szintű, kölcsönös látogatások. Lényegében folyamatos kapcsolattartásról, egyeztetésekről beszélhetünk. A magas szintű látogatások kronológiájának részletesebb bemutatása nagyon hosszú lenne, csak a témánk szempontjából fontosakat említjük. A diplomáciai kapcsolatok felvételének 20. évfordulója széles körben lehetőséget teremtett a kölcsönös számvetésre.)

A lakossági kapcsolatok 1991 után robbanásszerűen fejlődtek a korábbi zárt határ időszakához képest. Kezdetben a magyar kiutazások száma nőtt erőteljesen, majd megindult az ukrán állampolgárok tömeges beutazása is. A kapcsolatok elsődleges mozgatója a mikro határgazdasági érdek volt, a lakosság széles körben használta ki az árrendszerek közötti különbségeket. A határgazdasági előnyök kihasználása mindkét oldalon lényegi társadalmi, gazdasági viszonyokat érintett.

1993. február 14-én Debrecenben aláírták a „Kárpátok Eurorégió” létrehozásáról szóló nyilatkozatot (*Baranyi* (szerk.), 2009; *Süli-Zakar*, 2002, 2007). A szomszédos magyar és ukrán területek ezzel bekerültek egy óriási földrajzi kiterjedésű, kívülről erősen támogatott formációba, melynek elsődleges szerepe biztonságpolitikai volt. (A szerveződés nem igazán váltotta be a meghirdetett, szépreményű célokat.)

Kárpátalja tekintetében szoros szlovák és magyar, gyenge romániai, jelképes lengyel kapcsolatrendszerrel számolhatunk (2. ábra). A nagyjából azonos szintű területi egységek, illetve a meghatározó területi központok között az 1990-es évek elejétől változó intenzitású, de fontosnak tekinthető kapcsolatok alakultak ki. Ezeknek a kapcsolatoknak a Kárpátalja területén a megyei önkormányzat, illetve Ungvár a meghatározó tényezője.



2. ábra: Kárpátalja földrajzi fekvése Ukrainán belül és a szomszédos fővárosok közös határlátóterében



1. Az Európai Unió külső határa, 2. A magyar-román belső schengeni határ

Forrás: Hajdú Zoltán szerk. 2012.

Az államközi és a határon átnyúló kapcsolatok szempontjából is fontos volt 2000 februárjában Orbán Viktor magyar miniszterelnök látogatása Ukrajnában, aki kifejtette, hogy Magyarország addig nem vezet be vízumkényszer az ukrán állampolgárok számára, amíg nem válik Európai Unió tagjává. Ezzel világossá vált mindenki számára, hogy Magyarország EU-csatlakozása új módon fogja érinteni a magyar-ukrán kapcsolatokat is.

A 2000–2006 közötti időszakra érvényes INTERREG III keretében Ukrajna – részben Magyarországgal együtt – több programban vesz részt. Az ország hat megyéje részese a CADSES-térségnek, valamint az új szomszédsági politika keretei között a Kárpátaljára is kiterjed a magyar–szlovák–ukrán szomszédsági program.

2000 áprilisában az ukrán külügyminiszter magyarországi tárgyalásain előkelő helyen szerepelt az a kérdés, hogyan lehet a magyar–ukrán határtérség fejlesztését beilleszteni a Széchenyi-tervbe, meggyorsítva a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztését is egyben.

Az októberben Ungváron megrendezett nemzetközi környezeti konferencia állást foglalt a nemzetközi, országhatárokon átnyúló környezeti együttműködés fejlesztése mellett, kifejezésre juttatta, hogy a Kárpátok erdőségeiben folyó rablógazdálkodás nem csak helyi, de regionális jellegű környezeti katasztrófával fenyeget.

2001 augusztusában az ukrán miniszterelnök budapesti látogatására már a magyar kedvezménytörvény elfogadása után került sor. A törvény Ukrajnában nem váltott ki olyan jellegű politikai tiltakozásokat mint Romániában és Szlovákiában. Megállapodás született a kétoldalú kapcsolatok, különösen a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztéséről.

A jó államközi kapcsolatok bázisán a közigazgatási egységek területközi együttműködése is erőteljesen formálódni kezdett. 2000 májusában Szabolcs-Szatmár-Bereg megye önkormányzatának vezetése Beregszászon javaslatot tett a két közigazgatási egység együttműködésének az elmélyítésére, a határmenti fejlesztések összehangolására, a fejlesztési koncepciók és tervek egyeztetésére. Kárpátalja vezetése egyértelműen támogatta a kapcsolatépítést, de a folyamatok csak lassan bontakoztak ki. (Hajdú et al., 2009).

2001 júniusában a Kárpátaljai Önkormányzatok Szövetsége és a Nyíregyházi Polgármesteri hivatal együttműködési megállapodást kötött. A magyar fél a tapasztalatok átadásával segíti az ukrainai magyar önkormányzatok működését. Szeptemberben Kárpátalja és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye megállapodást írt alá arról, hogy fejlesztési központot hoznak létre Ungváron, mely a gazdasági kapcsolatok elmélyítését tűzte ki célul. A kormányzati és helyi törekvések eredményeként elindult „Nyíregyházi Kezdeményezés” elsődleges célja az volt, hogy felkészítsék a szomszédos területek helyi, területi képviselőit Magyarország EU-csatlakozása után várható folyamatokra.

Az ismétlődő árvizek meggyorsították az államközi-katonai együttműködés fejlesztését is, 2000 májusában a magyar, a román és az ukrán honvédelmi miniszter megállapodást írt alá egy katasztrófaelhárító katonai-műszaki alakulat felállításáról és a folyamatos információcseréről.

2002 őszén széles vita bontakozott ki a kishatárforgalom megszüntetésének a szükségességéről. A magyar vezetés EU-igényről beszélt e tekintetben, de volt belső

gazdasági megfontolás is a döntés mögött. Szeptemberben már kaotikus állapotok, több napos várakozások alakultak ki a közös határon. Decemberben az a döntés született, hogy egyelőre megmarad a kishatárforgalom a két ország között. A kishatárforgalom végül 2003. augusztus 1-jén szűnt meg a két ország között. (2007-ben új, az európai uniós elvárásoknak is megfelelő kishatárforgalmi megállapodást kötött a két kormány.)

A vízumügyek kérdése folyamatosan jelen volt a két ország viszonyában, de igazán 2003-ban kapott jelentőséget, Magyarország EU-tagsága előtt. 2003. november 1-jétől bevezették az ukrán állampolgárokra vonatkozóan a vízumkényszert, de azonnal ingyenessé is tették a vízumkiadást. A magyar állampolgárok vízum és meghívólevél nélkül utazhatnak Ukrajnába.

2003-ban a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területfejlesztési Tanács a Kárpátaljai Területi Tanáccsal partnerségben elindította a Híd az együttműködéshez, 2003 című projektet a TACIS CBC SPF Program támogatásával. A létrehozott Ukrán–Magyar Területfejlesztési Iroda már az EU-bővítés utáni időszakban gondolkodva szervezte meg tevékenységét, alakította kapcsolatrendszerét mind Ungváron, mind pedig Nyíregyházán (*Baranyai* (szerk.), 2008, 2009). A magyar–ukrán közös határ Magyarország euroatlanti integrációjának elindulásával (NATO-tagság 1999) új, jelentős részben multilaterális tartalmat is kapott. Ezzel együtt a közös határ kérdésköre döntően nem a katonai biztonsági elemekkel kapcsolatos. Ukrajna és a NATO között rendezett, együttműködési viszonyok vannak.

Az EU-bővítés után Magyarország ukrain határa egyben az EU egyik fontos keleti határává is vált. Az EU és Ukrajna között 2004 után (nagyraoszt a permanenssé váló ukrán belső bizonytalanságok miatt) bonyolult viszonyrendszer alakult ki, melyet a 2004-es „narancsos forradalom” oldani látszott, de végül a bizonytalansági komponens megmaradt.

Az EU számára fenyegetési érzést jelentett, hogy a Közel- és Távol-Keletről viszonylag könnyen jutott be nagyszámú, további migrációs célt megfogalmazó népesség az ukrán területekre. (Ez 2001. szeptember 11. után már részben terrorfenyegetettségi potenciált is jelentett.) Egészében véve, az EU nem az ukrán állampolgárok részéről látta a fenyegető veszélyt, hanem az Ukrajna területén „torlódó”, bonyolult összetételű, s bizonytalan szándékú migráns népességben.

A magyar–ukrán határ ellenőrzése minden tekintetben (határátkelő helyek, zöldhatár) szigorúbbá vált. A határátkelő helyeken belül jelentős műszaki fejlesztéseket (számítógépes ellenőrző rendszer, röntgenkészülékek, gázspektrométerek stb.) hajtottak végre mind a személy-, mind pedig az áruszállítás ellenőrzése tekintetében. A fejlesztések során egyszerre kellett biztosítani az ellenőrzések gyorsaságát, valamint hatékonyságát.

A zöldhatáron műszaki-technikai ellenőrző rendszereket telepítettek (infra- és hőkamerás), erőteljesen megnövelték a személyi állomány létszámát. A határőrség kiszélesítette az ellenőrzés mélységét, fokozta a látható jelenlétet mind a határon, mind pedig a belső közlekedési útvonalakon.

Az EU nem csak Magyarországnak ad fejlesztési támogatást a külső határ ellenőrzésének a megerősítésére, hanem jelentős anyagi eszközökkel támogatta az ukrán határőrség reformját, a technikai eszközök megújítását.

Magyarországon az antiterrorista intézkedések országos jellegűek, nem fókuszáltak a magyar-ukrán határra. Ugyanakkor a különböző biztonsági szervezetek kitüntetett figyelmet fordítottak a közös határon át történő mozgások ellenőrzésekor a terrorveszélyre.

Megkönnyítette a határellenőrzés biztonságának a fokozását az, hogy az ukrán hatóságok maguk is érdemben növelték a határtérségben az ellenőrzés intenzitását. A toloncegyezmény miatt Ukrajnának is érdeke, hogy még saját területén megakadályozza az illegális határátlépéseket, az embercsempészt.

A szervezett bűnözés a szovjet utódállamok egyik nagy belső biztonsági teher-tétele, egyben kockázata. Ebben a tekintetben Ukrajna az egyik leginkább élenjáró országnak számít. A közös határtérségben jelen van a szervezett bűnözés, ugyanakkor statisztikailag a legkevésbé megfogható. A szervezett bűnözés veszélye nagy, s nem csak gazdasági, de politikai tekintetben is, mert egy széleskörű korrupciós hálót alakított ki. (A tömeges határátlépések már önmagukban életre hívták a határátlépési korrupciót. Az átlépő anyagi juttatással meggyorsíthatja a folyamatot.)

Az államhatáron átnyúló kiterjedt csempészet (ember, benzin, cigaretta, alkohol) mindkét ország számára jelentős veszteségeket okozott és okoz, ugyanakkor a határ mindkét oldalán kialakult az a lakossági kör, amely ennek a csempészetnek a haszonélvezője. (A csempészet társadalmi megítélése különbözik a különböző „szakágak” tekintetében (a cigaretta és a benzin-csempészetet a lakosság nagy része nem tekinti annak, legfeljebb csak ügyeskedésnek).

A társadalmi-gazdasági biztonság szempontjából a közös határtérség egyik legnagyobb gondja, hogy Magyarország egyik legfejletlenebb megyéje és Ukrajna egyik közepesen fejlett megyéje között óriási jóléti különbségek vannak a magyar területek javára. Magyarországon a gazdasági tevékenység biztonsága sokkal nagyobb, mint Ukrajnában, ezért az ukrán tőke (részben pénzmosási céllal) megindult a legális magyar befektetések irányába. Záhony, Kisvárdá és különösen Nyíregyháza profitált a legálissá váló ukrán tőkebefektetésekből, ugyanakkor ennek a tőkének az eredete hordoz kockázatokat a legális gazdasági tevékenységek során is.

Egészében véve az ország EU-csatlakozása nem járt a korábbi félelmekkel szemben az államhatáron átnyúló kapcsolatok korlátozásával, hanem sokkal inkább tartalmi bővülésről és egyfajta tisztulási folyamatról (ami ráfért a közös határtér-

ségre) beszélhetünk. Az EU az átláthatóan ellenőrzött, s nem a lezárt határ híve a magyar-ukrán relációban is.

A határ két oldalán élő magyar lakosság körében jelentős félelmet generált a schengeni határrezsim bevezetésének kérdésköre. Magyarország schengeni csatlakozása után az igazi kérdés e tekintetben az lett, hogyan lehet összeegyeztetni a biztonsági elvárások teljesülését a határforgalom normális rendjének fenntartásával.

2008-tól a kialakuló pénzügyi, gazdasági válságok, illetve az ukrajnai választások, belpolitikai folyamatok jelentősen befolyásolták a kétoldalú kapcsolatok alakulását, de nem jártak negatív hatással a határon átnyúló kapcsolatok alakulására.

2011 első félévében Magyarország töltötte be az Európai Tanács elnöki funkcióját. Ez a magyar szerepvállalás kedvező volt Ukrajna számára is, hiszen felerősítette Ukrajna európai uniós kapcsolatrendszerének a fejlesztését. A magyar elnökség alatt felgyorsultak a magyar-ukrán kétoldalú konzultációk is.

2013-tól feszültségek jelentek meg a kétoldalú kapcsolatokban. Magyarország az európai értékrend mellett erőteljesebben kezdte képviselni a Kárpátalján élő magyar kisebbség érdekeit. A kétféle érdek képviselete korántsem ment zökkenőmentesen, sajátos kapcsolatok alakultak ki a kisebbségek érdekeinek képviselete tekintetben Magyarország és Oroszország között. Nem javítja a magyar-ukrán két oldalú kapcsolatok lehetőségét, ha korábbi politikusok arról nyilatkoznak (*Torgyán József*, 2015), hogy Magyarországnak meg kellene vásárolni Kárpátalját.

#### 4. Összegzés

Ukrajna függetlenné válásával 1991 után új folyamatok indultak meg az EU és Ukrajna között. Ukrajna geopolitikai és geostratégiai helyzetét jelentős mértékben alakította az EU–Ukrajna–Oroszország viszony-, illetve kapcsolatrendszer.

Magyarország és Ukrajna kétoldalú kapcsolatrendszerének alakulását két alapvető szakaszra (Magyarország EU-tagsága előtti, illetve 2004 utáni) kell osztani. 2004 után a külső határokkal kapcsolatos kérdések a közös politika részévé váltak, Magyarországnak azon belül van általános befolyásolási lehetősége.

A regionális, területközi kapcsolatok alakítása, elmélyítése egyszerre élvezi az EU, Magyarország és Ukrajna támogatását. Ez a közös érdekelttség teremtheti meg annak lehetőségét, hogy Kárpátalja pozitív tartalommal tölthesse meg periférikus fekvését, megkezdje a bonyolult, hosszú, de korántsem lehetetlen felzárkózását a szomszédos területek fejlettségi szintjéhez.

### Irodalom

- BARANYI BÉLA (szerk.) 2008: *Magyar–ukrán határregió. Együttműködés az Európai Unió külső határán*. Debrecen, MTA Regionális Kutatások Központja.
- BARANYI BÉLA. (szerk.) 2009: *Kárpátalja*. Budapest–Pécs, MTA RKK–Dialóg Campus Könyvkiadó.
- HAJDÚ ZOLTÁN–LUX GÁBOR–PÁLNÉ KOVÁCS ILONA–SOMLYÓDINÉ FEIL EDIT. 2009: *Local Dimensions of a Wider European Neighbourhood: Crossborder Relations and Civil Society in the Hungarian–Ukrainian Border Area*. Pécs, MTA RKK.
- KARÁCSONYI DÁVID 2010: *Ukrajna vidékföldrajza*. Budapest, Treffort Kiadó.
- IZSÁK TIBOR 2007: *Ukrajna természeti földrajza*. Ungvár, PoliPrint.
- KINCSES ÁRON (szerk.) 2011: *Ukrán állampolgárok Magyarországon*. Budapest, Európai Integrációs Alap.
- SÜLI-ZAKAR ISTVÁN (szerk.) 2002: *Borders and Cross-border Co-operations in the Central European Transformation Countries*. Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó.
- SÜLI-ZAKAR ISTVÁN 2007: *A Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség regionális fejlesztési stratégiája a 2007–2013 közötti időszakra*. Nyíregyháza.